

Usuário ou Cliente do Serviço Público: Questão de semântica ou mudança de paradigma?

Márcio Vicente Cruz

Tribunal de Justiça de Santa Catarina – Comarca de Lebon Régis
e-mail: mvc8587@tj.sc.gov.br

Resumo: A evolução da sociedade e do Estado impôs aos administradores públicos a adequação da forma como vinha sendo gerida a coisa pública. Como consequência desses novos desafios apresentados surge à problemática de como definir as pessoas que se utilizam do serviço público usuários ou clientes. Embora em primeira análise pareça que a escolha entre esses termos seja simples questão de semântica, o fato é que conforme é classificado (cliente ou usuário) se tem estabelecido a sua forma de tratamento e grau de importância. As instituições públicas na busca da qualidade total têm se deparado muito sobre essa controvérsia que exige uma postura ainda mais de vanguarda, pois antes de usuário ou cliente, o indivíduo que procura o serviço público é um cidadão e como deve ser tratado. Exige-se hoje do Estado a formulação de uma clara política institucional em que o usuário do serviço público tenha absoluta primazia de atendimento, guindando-o a condição de cliente-cidadão.

Palavras-chave: serviço público, usuário, cliente, cidadão, qualidade.

1. Introdução

Os atuais esforços para modernizar a administração pública em todo o mundo vêm trazendo consigo a reflexão sobre o papel do cidadão na sua relação com o Estado. Dessa análise surgem as diversas metáforas que procuram caracterizá-lo – a principal delas é a do cidadão-cliente. O objetivo deste trabalho é discutir as tradicionais e as mais recentes faces assumidas pelo cidadão diante deste novo Estado em mudança.

Mais que um simples exercício de retórica, tal reflexão reveste-se da maior importância, na medida em que os diferentes termos que usamos para definir o público

denotam diferentes visões do mundo das políticas públicas. A maneira com vemos o público afeta, em todos os aspectos, a forma como a administração pública e os serviços públicos são exercidos; constitui-se em valor que se reflete na cultura organizacional e em todas as suas ações. Suscita, também, uma série de perguntas sobre os direitos e expectativas que possam ter os cidadãos e que atribuições lhes são destinadas.

O Estado brasileiro vem, paulatinamente, sofrendo profundas modificações e transformações sociais. A crescente reengenharia do ente estatal, sua reorganização política e administrativa, mas principalmente conceitual, impõe uma séria e profunda discussão jurídica quanto à questão da proteção às pessoas que se utilizam do serviço público.

A reforma do Estado brasileiro e o rumo tomado pela administração pública trouxeram ao lume situações de risco ao cidadão, o qual foi deslocado do foco de atenção governamental, ficando absolutamente exposto à sua atuação, exigindo assim a fixação de limites da atividade estatal e administrativa de modo a garantir proteção ao usuário/cliente.

2. Evolução da gestão pública no Brasil

Historiando a evolução da Administração Pública percebem-se três fases distintas ou modelos básicos, quais sejam, a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, sem que seja possível entendê-las como estanques, visto que não foram totalmente abandonadas.

O Estado na administração patrimonialista funcionava como uma extensão do poder do seu dirigente principal. A coisa pública não se diferenciava daquela de propriedade do soberano, o qual usava, gozava e usufruía como se sua fosse sem qualquer tipo de controle social. Esse modelo configura-se com uma estrutura pré-burocrática, ou seja, uma organização com baixa departamentalização e complexidade, uma relação com o ambiente marcada por um sistema mais impermeável a pressões externas. (FIATES, 2007, p. 93)

No modelo de gestão burocrático, originado no ambiente do estado liberal, a estrutura organizacional configura-se como sendo formalizada e hierarquizada, as estratégias organizacionais são definidas com a participação dos ocupantes formais de cargos estratégicos.

Em termos de Brasil, essa foi a primeira grande reforma administrativa, iniciando no primeiro governo Vargas, com o objetivo de transformar a administração pública brasileira em um serviço profissional baseado no Estado de Direito e na competência técnica; mais

amplamente visava tornar o aparelho do Estado efetivo, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Iniciada em um governo autoritário, a Reforma Burocrática de 1937 era uma reforma própria do Estado Liberal - portanto, uma reforma pré-democrática. (Bresser-Pereira, 2008)

Sem sombra de dúvidas essa mudança na forma de gestão da administração pública representou um enorme avanço, pois mitigou os poderes do soberano e possibilitou uma maior interação com a sociedade. A evolução do Estado que passou de Estado Liberal para Estado de bem-estar Social acabou por agigantar a máquina pública a ponto de torná-la absolutamente ineficiente.

Bresser-Pereira afirma que “na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos clientes no grande Estado Social do século XX” (1997, p. 13)

Seguindo a evolução do Estado e da sociedade a administração precisou se modernizar para responder a esses novos desafios, surgindo assim o modelo de gestão pública gerencial ou NAP – Nova Administração Pública.

Sob essa nova concepção, um número crescente de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados, e a todo o momento percebem-se a implantação de sistemas de gestão baseados na motivação positiva dos servidores públicos que alcançam metas ou apresentam melhores desempenhos.

A administração pública gerencial inspira-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas, mas isto não significa que tenha também adotado o lucro e outros conceitos do setor privado; o critério da administração pública é e deve ser sempre o do interesse público.

Essencial para a administração pública gerencial é, além de ser efetiva, ou seja, garantir a lei, também deve ser eficiente¹, pois não basta que a administração pública garanta a execução da lei, ou, mais amplamente, das políticas públicas; é necessário efetivá-las com eficiência, ou seja, com uma satisfatória relação entre a quantidade e a qualidade dos serviços, claro sem se descuidar dos seus custos.

Na reforma de 1995 deu-se grande ênfase à administração por resultados, mas não com o intuito de que ela substituísse a administração por processo, mas sim que se diminuísse a ênfase em processos legais, geralmente burocrático ao extremo e pouco flexíveis. Na

verdade não há qualquer incompatibilidade entre as duas formas de controle. A conduta do gestor público deve, necessariamente, ser legal e de resultados ao mesmo tempo.

3. Qualidade no serviço público

A idéia de qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional.

Mais do que uma nova teoria, nova política ou novo modelo, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que almeje ser confiável ou socialmente útil, tendo-se tornado um movimento irreversível e irrefreável.

A administração pública não pode ficar imune a esta nova forma de gestão, uma vez que está sujeira às mesmas pressões e aos mesmos constrangimentos que as empresas, o que a obriga rever métodos de gestão e funcionamento, sistemas de organização e princípios de legitimação, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, seus clientes.

A qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão direcionada a alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e a simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades, tanto explícitas quanto implícitas, dos cidadãos.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina vem percorrendo um árduo caminho na busca da melhoria da qualidade de sua gestão buscando:

- i) Definir e difundir internamente a missão e objetivos da instituição, as competências das unidades orgânicas e as forma de articulação entre as mesmas;
- ii) Elaborar planos e relatórios de atividades pontuais, assim como um balanço social, os quais devem ser partilhados e discutidos com os profissionais das respectivas áreas;
- iii) Desenvolver uma gestão orientada para resultados programados, promovendo a criação e aplicação de mecanismos de controle e avaliação;
- iv) Promover uma política de gestão de pessoas orientada ao desenvolvimento do potencial técnico e criativo de seus servidores, através de um alto nível de motivação, envolvimento e

comprometimento e de uma política de formação continuada que contribua para a valorização profissional, pessoal e mesmo social de seus clientes internos;

v) Estabelecer uma avaliação contínua de mérito, em função de resultados individuais e de grupo, sem se descuidar da forma como esses resultados são buscados;

vi) Incentivar a quebra de paradigmas, a busca por mudanças que proporcionem formas mais eficazes e eficientes de trabalho, com a simplificação e desburocratização de procedimentos;

vii) Buscar mecanismos de comunicação com a sociedade e com outros serviços públicos, a fim de acelerar as suas decisões e desenvolver atividades pró-ativas;

viii) Gestão criteriosa dos recursos financeiros, evitando desperdícios, e avaliando o custo-benefício de cada ação;

ix) Utilizar de forma racional dos recursos tecnológicos, otimizando atividades e implementando sistemas que possibilitem a eliminação de rotinas desnecessárias, simplificando e acelerando os processos internos.

Como consequência dessa busca pela excelência na gestão, definiu-se a missão da instituição como: “Humanizar a Justiça, assegurando que todos lhe tenham acesso, garantindo a efetivação dos direitos e da cidadania, com eficiência na prestação jurisdicional.”, e a visão busca “Caracterizar-se como um judiciário mais eficiente, reconhecido e respeitado pela Sociedade.”²

Todas as ações devem ser concatenadas para uma política de qualidade no atendimento do cliente externo, facilitando o contato do cidadão com a instituição e instituindo mecanismos de aferição do seu grau de satisfação.

Uma prestação jurisdicional célere, esmerada e com qualidade, que afirma e efetiva direitos, além de viabilizar iniciativas, que é a aspiração maior de todo cidadão, cliente do judiciário, não tem como prosperar com processos e métodos de trabalho anacrônicos e burocráticos, absolutamente impróprios na moderna concepção de serviço público.

No Brasil, a expressão serviço público se define a partir da conjugação de dois elementos essenciais e indissociáveis: o primeiro, substrato material da definição, é a prestação de utilidade ou comodidade fruível individualmente pelos administrados; o outro elemento consiste no traço formal, ou seja, é o próprio regime jurídico de direito público.

Em função da importância dessas utilidades ou comodidades para a sociedade, o Estado ora toma para si a faculdade de prestá-las, ora permite que a iniciativa privada as desenvolva, guardando para si a tarefa de fiscalização e controle, respeitada a incidência do regime jurídico de direito público (MELLO, 2004, p.619-620).

Quando se fala do serviço público, surge um problema generalizado, um mal latente e evidente no recebimento da prestação do serviço estatal, de regra prestado em má qualidade, negando o cumprimento ao princípio da eficiência acrescido pela Emenda Constitucional n.º 19 ao "caput" do artigo 37 da Constituição Federal.

Posteriormente, esse princípio restou implicitamente previsto também na legislação infraconstitucional, artigo 22, da Lei 8.078/90 (CDC) - "Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos".

Diante de tais imperativos legais não se pode negar a obrigatoriedade da prestação de um serviço público de qualidade pelos órgãos do Estado, independentemente da esfera de poder (Federal, Estadual ou Municipal) ou da função exercida (Executivo, Legislativo ou Judiciário).

Buscando cumprir as normas que ele próprio editou, o Estado passou a ajustar todo o seu aparato administrativo, aderindo a vários programas de controle de processo e de busca da qualidade, visando resguardar os interesses da coletividade em face dos interesses do próprio Estado, do particular que executa um serviço público delegado ou mesmo diante de terceiros que pretendam obstar a sua prestação.

Existem várias definições para o termo "qualidade" na literatura, não havendo um consenso entre os diversos autores. Dentre as diversas definições, podemos citar como principais as que se referem à abordagem transcendental que considera qualidade como sendo uma característica de excelência, inata ao produto, intrinsecamente ligada a sua marca. E a que se refere à abordagem baseada no usuário, já que nesta a preocupação maior será a de satisfazer as necessidades do cliente, relacionando as especificações do produto ou serviço com as reais expectativas do consumidor. Dentre todas estas definições, um enfoque maior será dado a que se refere à abordagem baseada no usuário visto que esta tende a englobar todas as demais abordagens, focando as necessidades do cliente.

Satisfazer as exigências do cliente diante do atual cenário mundial cada vez mais globalizado tornou-se uma preocupação constante na vida das organizações, sejam elas públicas ou privadas, entretanto, tal tarefa exige mudanças não só estruturais, mas também práticas de gestão e treinamento, bem como quebra de antigos paradigmas.

Em tais termos para MOURA (1999, p.68), "qualidade é definida como sendo a conformidade entre o que se produz com aquilo que o cliente quer, de modo que suas expectativas sejam superadas e sua satisfação alcançada".

Embora seja clara a necessidade atual de se prestar também um serviço público com primazia, ainda é nitidamente perceptível nos órgãos públicos um atendimento que não se ajusta às exigências dos clientes, sejam elas pelas mudanças estruturais que o sistema exige ou simplesmente pela forma irrelevante com que o assunto é tratado no âmbito destas organizações.

"Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar, de forma econômica, o serviço prescrito pela legislação vigente. O objetivo deveria se destacar por serviço bem executado". (DEMING, 1990, p.5)

No caso específico do Tribunal de Santa Catarina as vantagens de se prestar um atendimento com excelência são evidentes: confiabilidade, imagem positiva e conjugação de objetivos da instituição com as necessidades e expectativas dos clientes/usuários, as quais não por acaso se relacionam diretamente com as estratégias traçadas pela instituição: "i) Melhoria contínua da imagem do PJ; ii) Humanização da Justiça; iii) Preservação e aprimoramento do bom conceito de Justiça; iv) Otimização dos serviços judiciários; v) Aproximação da Justiça ao Cidadão."³

Contudo, ao contrário da iniciativa privada as questões postas pela qualidade têm sido menos investigadas e até mesmo subestimadas na administração pública, por certo, em face das peculiaridades que norteiam este setor.

Segundo o escólio de DEMING (1990, p.5), a qualidade do serviço público não é mensurável pela "conquista de um mercado de clientes", já que as instituições públicas possuem um universo de clientes bem definido. No entanto, a não correlação como o mercado não isenta o serviço público de ser prestado com qualidade, atendendo assim, os objetivos em função dos quais foi instituído como utilidade a ser prestado à sociedade.

A gestão da qualidade e pela qualidade gera vantagem competitiva. Essa vantagem mobiliza toda organização em busca da excelência. A vantagem competitiva atrai clientes e consolida seu relacionamento; estimula o desenvolvimento de tecnologias de produção de bens e de prestação de serviços, acima de tudo é um modelo de gestão que busca a melhoria contínua de processos para a completa satisfação do cliente. (SANTOS, 2008, p. 87)

Qualidade no atendimento ao público não pode ser uma preocupação exclusiva das empresas privadas. Nos serviços públicos é preciso, pelo menos, a mesma atenção. O serviço público não tem concorrente e não deve haver competição com o setor privado, afinal não fica bem para uma organização competir com os seus clientes.

4. O serviço público possui clientes ou usuário?

O Serviço Público é, por definição, monopolista. O cliente/usuário não tem o direito de escolher, surge aqui o primeiro obstáculo, pois isto gera uma antipatia difícil de ser vencida, além do que não se busca lucro para aumentar o capital; não se busca o aumento de vendas e sim o atendimento de necessidades controladas; o desenvolvimento de novas tecnologias é submetido às necessidades da organização e não à necessidade de sobrepujar os concorrentes.

Num posicionamento muito cômodo, as organizações públicas costumam definir sua clientela, como: “o povo”, “a sociedade”, “o cidadão”, sem importar muito o perfil, a descrição, as necessidades e as feições desse cidadão. Em programas de qualidade, o cliente é sempre uma pessoa individualizada, com características e necessidades próprias, reconhecida, atendida pessoalmente, como se fosse a única no mundo.

Tal tratamento pode gerar a impressão de se estar infringindo o consagrado princípio da impessoalidade previsto na CF/88, art. 37, § XX, o que não é verdade. Esse princípio é direcionado ao administrador e ao próprio Estado que devem ser impessoais e não ao cliente/usuário/cidadão que tem o direito de ser tratado de forma individualizada.

O respeito ao cliente do serviço público começa pelo tratamento que se dispensa, recebendo-o não como inimigo ou adversário, mas simplesmente como cidadão. Num segundo momento, devem ser respeitados seus pleitos em todas as instâncias, por mais “absurdos” e “extravagantes” que possam parecer. Ao final, o serviço e o servidor público terão igual retribuição, fazendo por merecer o respeito de toda a sociedade.

A cortesia é outra exigência da lei, que deveria ser transportada naturalmente para o ambiente de trabalho dos servidores. Se o servidor aborda com cortesia a todos – colegas, superiores e clientela -, melhora o clima no ambiente de trabalho e diminui a própria carga de discussão e de contraditório no atendimento.

Servir a todos igualmente, é uma velha falácia do serviço público e daquelas instituições absolutamente despreocupadas com o seu cliente. O serviço deve e tem que ser diferente, pelo simples fato de que as pessoas são diferentes e possuem necessidades diferentes, inclusive na forma de serem atendidas. Essas questões de “igualitarismo” no serviço público sempre foram usadas como justificativa para se servir mal a todo mundo.

Não é suficiente satisfazer o cliente, é preciso deixá-lo “deslumbrado”, “surpreso” no bom sentido. Dessa forma, todas as estratégias e características da prestação de serviços, da

produção de bens e do marketing, em um programa da Qualidade no Serviço Público, estão voltadas para o deslumbramento do cliente, para que ele “volte”, “divulgue” e “deseje repetir” a experiência positiva por que passou.

Em quase toda repartição pública, existe uma “plaquinha”, mais ou menos nestes termos: “Art. 331 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7/12/40. Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa”, deixando o ambiente mais pesado que o necessário pois remete a idéia de um confronto iminente entre o servidor e o cidadão/cliente, quando deveria inspirar acolhimento e segurança.

O Programa de Qualidade do Serviço Público⁴ foi instituído para transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão e não apenas com os seus processos burocráticos internos, como diz a apresentação do programa. O programa se iniciou em 1991 com foco no público interno, isto é, a formação de técnicos e desenvolvimento de ferramentas tecnológicas. Passou por uma fase, a partir de 1996, em que começaram as primeiras interações com o público externo. E, desde 1999, empenha-se em melhorar a satisfação do cidadão. Em outras palavras, diz o programa, o que se busca é fazer com que a organização pública passe a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública. Em função disso, a avaliação do desempenho institucional somente pode ser considerada aceitável se incluir a satisfação do cidadão como item de verificação obrigatória. A satisfação do cidadão passou a ser preocupação do poder público, que não quer mais responsabilizar ninguém por desacato - apenas quer que os cidadãos sintam-se satisfeitos a ponto de não desacatar ninguém.

Recentemente, o usuário do serviço público passou a ser denominado como “cliente”, sendo esta conceituação muito contestada, de regra porque quando é usado o termo “cliente” passa-se a idéia de algum grau de escolha ou de efetivo exercício de opção entre dois ou mais prestadores de um mesmo serviço o que no caso não ocorre.

De regra, isso é verdade, a palavra cliente forçosamente está associada ao indivíduo que diante de um exercício de escolha, optou por receber o serviço de um determinado “estabelecimento”, quer por fatores subjetivos ou objetivos, porém, que sempre com um grau de satisfação em fazê-lo.

Sob esta ótica temos que: “O problema é que as instituições começaram a esquecer-se de que o público é de fato o dono da administração e não apenas um cliente tradicional. Cliente é alguém que possui expectativas e preferências pessoais, individuais, que demandam uma satisfação. E a aplicação da noção de “cliente” à administração pública, vinculando-se à

satisfação de expectativas individuais de quem utiliza um determinado serviço conflita com o princípio de que a administração existe para satisfazer o interesse público, de todos, e não de um usuário em especial.” (ZUCCOLO, 2003)

Contudo, a simples imposição ao cidadão do monopólio do serviço público, retirando-lhe qualquer possibilidade de escolha do prestador do serviço necessário a satisfação das suas necessidades não o obriga a aceitar passivamente as condições impostas pela administração referente à forma de prestação dos serviços públicos.

Muito pelo contrário, exatamente a impossibilidade de escolha do prestador do serviço público é que impõe à administração pública a obrigatoriedade de receber e atender o cidadão como um verdadeiro cliente.

Ora a moderna gestão de pessoas orienta que toda a organização deve tratar os seus colaboradores como clientes internos, preocupando-se com as suas necessidades e anseios de forma gerar nesse grupo um crescente comprometimento para com a instituição.

A Constituição Federal brasileira utiliza o termo usuário como referência ao destinatário do serviço público. Tanto quis diferenciar o usuário do consumidor que dispôs no art. 27⁵ da EC nº 19/1998 sobre a necessidade de lei protetiva do usuário, apesar da existência de lei protetiva do consumidor (Lei nº 8.078/90) – Código de Defesa do Consumidor – CDC.

Mas passados mais de dez anos da publicação da Emenda nº 19/1998, a lei de proteção do usuário não foi promulgada. A lei de concessões (Lei nº 8.987/1995) traz um capítulo sobre os direitos e obrigações do usuário, remetendo à aplicação do Código de Defesa do Consumidor.

No Código de Defesa do Consumidor - CDC é evidente a preocupação do com a qualidade do serviço público. No Capítulo que traz o rol dos direitos básicos do consumidor, inclui-se o direito à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos, em geral (art. 6o., X).

Embora não seja pacífica, admite-se a aplicação do CDC a todos os serviços públicos, tanto aos *uti universi* quanto aos *uti singuli*, considerando-se o Estado como um dos que compõem o gênero fornecedor. (BENJAMIN, 1991, p. 110), (LIMA, 2000, p. 191)

Tratar de forma diversa o cliente externo somente devido à ausência de liberdade de escolha do serviço utilizado não tem sentido, pois ao invés de proteger o cidadão estar-se-ia admitindo que o Estado lhe trate como um mero usuário que deve contentar-se com aquilo e da forma que lhe oferecido.

Não há dúvida que a introdução do conceito de cliente representa uma mudança importante e positiva na cultura organizacional do setor público. Mas “quem é o cliente no setor público?” Esse questionamento, facilmente equacionado e resolvido para as empresas

privadas, se traduz em matéria bastante controversa na esfera estatal. Note-se que nem sempre aquele que recebe serviços públicos é realmente um contribuinte, ou seja, pagou especificamente por aqueles serviços ou ainda, aqueles que mais contribuem com impostos são geralmente os que menos necessitam dos serviços públicos oferecidos individualmente, mesmo que também precisem daqueles prestados de forma coletiva, como segurança e construção de estradas.

Os clientes do Poder Judiciário são todos os seus usuários, incluindo os serventuários da justiça e todos os colaboradores, diretos ou indiretos, estes na categoria de clientes internos. Pode-se ainda mencionar as partes envolvidas em lides, os advogados e procuradores, promotores, etc, neste caso são os clientes externos.

Toda e qualquer pessoa que bate às portas do poder judiciário pleiteando a resolução de uma demanda, antes de ser um cliente, é um cidadão. Ela possui direitos e obrigações, sendo que o seu primeiro direito junto à instituição é o de ser bem atendido, deixando-o plenamente satisfeito.

O mau atendimento ao cidadão/cliente já foi regra no serviço público, mas, felizmente, isto vem mudando, embora a passos lentos. Outrora, se algum cliente, na qualidade cívica de padrão-contribuinte reclamasse tudo piorava para ele, pois era simplesmente escravo do monopólio deste serviço. Havia servidores que se achavam o dono do destino dos que precisam dos meus deveres funcionais. “Quem se dirige hoje a um órgão público, não espera encontrar atrás do guichê a personificação do Estado autoritário, mas um técnico que, em primeiro plano, vê o cidadão como cliente e o trata com seriedade e respeito” (KISSLER, 1998, p.10 in BITTENCOURT, 2008, 41)

Foi mais raro o chefe dar seu construtivo exemplo de bom atendimento ao público, liderando o bom desempenho de todos os seus liderados, em especial na casa da justiça onde até pouco tempo atrás o cidadão era o último dos objetivos.

Normalmente escuda-se na falta de pessoal, de material, na má remuneração dentre outras desculpa ainda menos convincentes para justificação das muitas deficiências no atendimento do público alvo, mas a falta de liderança eficiente e consciente da meta primeira do serviço é, por certo, a maior causa da ineficiência do serviço público, inclusive o judicial.

Os usuários dos serviços públicos continuam sendo usuários ou contribuintes, massificados, despersonalizados e alinhados na vala comum. São tratados de forma genérica pela Administração Pública que não lhes presta, de forma geral, qualquer satisfação sobre os serviços que lhes são destinados. No restrito rol das exceções, apenas algumas poucas iniciativas revelam preferência no atendimento aos clientes. Nos serviços públicos diretos, de

regra, permanece a velha rotina dos procedimentos internos, burocratizados, mal dirigidos e executados, com a preocupação maior de sempre criar uma desculpa esfarrapada como justificativa de um serviço deficiente.

É obrigação do Estado a garantia de um status mínimo de satisfação dos indivíduos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 projeta um Estado democrático, desenvolvimento, forte, com princípios voltados para a realização da dignidade da pessoa humana e a ampliação da cidadania. Nesta ordem, a preservação dos vínculos sociais e a promoção da coesão social pelo Estado assumem relevância, cabendo a ele a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos basilares à realização e ao desenvolvimento desta coesão e interdependência social (GRAU, 2001, p.259)

Raro é a decisão, na minha modesta opinião inteligente e salutar, de priorizar o atendimento dos clientes, sejam eles partes ou advogados. Normalmente prefere-se o trato com o papel (autos processuais), com as ferramentas (sistema informatizado) do que dar atenção aos clientes, que além de público alvo é o dono da administração.

Mas quem efetivamente podemos considerar como cliente? É do escólio de MATOS, (2000): “Uma organização deve considerar “cliente” todo aquele que frequenta, consumindo quaisquer de seus serviços, sofrendo qualquer tipo de impacto ou influência ou mantendo qualquer tipo de contato com pessoa ou setor da empresa.”

Essa nova forma de tratamento do usuário dos serviços públicos, em que lhe é garantida a plena cidadania com a sua participação na sociedade, exigindo seus direitos e cumprindo seus deveres é que proporcionou a novel denominação de “cliente”, ou seja, aquele indivíduo inserido e participante da sociedade em que vive, torna-se cidadão e assume um papel diferenciado com direitos e deveres ao grupo, comunidade, sociedade.

Quando cidadão que utiliza os serviços públicos passa a se considerar e é considerado “cliente” impõe-se uma significativa alteração no seu tratamento e em relação ao seu nível de exigência.

A primeira alteração imperativa quando o foco é o cliente refere-se ao atendimento que passa a ser primordial na avaliação de sua satisfação.

Por satisfação entende-se o sentimento de aprovação do cliente que somente ocorre quando ele é atendido, pelo menos, da forma como esperava. No caso específico do poder judiciário, atender com presteza o cliente não basta, pois, além disso, ele espera conseguir o objetivo da sua postulação também de maneira rápida.

É certo que uma postulação em juízo devido aos procedimentos e prazos previstos na legislação não se resolve no ato do pedido, porém para que a satisfação e a excelência de

qualidade no atendimento ocorram, é necessário a tramitação célere e a comunicação ao cliente de todos os passos do processo.

O poder judiciário de Santa Catarina carece de um programa de gestão voltado para a busca incessante na excelência da qualidade no atendimento a todo e qualquer cidadão que pleiteie junto as suas unidades jurisdicionais qualquer tipo de atendimento.

A formulação de um programa de atendimento dos clientes externos do poder judiciário demandará a aplicação de cursos e seminários para os funcionários, bem como o acompanhamento sistemático da política adotada, buscando a diminuição considerável do tempo de espera de atendimento e aplicação de metodologia de mensuração dos resultados práticos obtidos a fim de proporcionar um crescente aperfeiçoamento da máquina e do nível de satisfação.

São indiscutíveis os benefícios do foco no cliente. Eventuais críticas à aparente superficialidade com que vem sendo desenvolvida essa perspectiva não pregam a manutenção do conceito e tratamento dispensado ao “usuário” do serviço público, muito pelo contrário, defendem o enriquecimento do conceito de cliente com o de cidadão, que é muito mais abrangente, abrigando uma série de conotações diferentes, que se deslocam do nível individual para o coletivo.

Tratando-se de serviço público, uma das maiores críticas ao conceito de cliente é que ele apresenta o risco de levar à esfera pública o fortalecimento da perspectiva individualista, normal e comum na iniciativa privada. Numa sociedade formada por indivíduos voltados para a consecução dos próprios objetivos, considerações sobre ética, lealdade, solidariedade e interesse público seriam pouco significantes.

O termo cliente e o tipo de necessidades ou anseios a ele relacionados não levam em conta as dimensões de equidade, responsabilidade e bem público, sendo esse conceito claramente insuficiente para representar o papel do cidadão. Cidadania trás no seu bojo um conceito ativo e dinâmico, uma via de mão dupla por onde trafegam direitos e deveres. Sob o enfoque de cidadão, o usuário dos serviços públicos passa a ter direitos que vão muito além daqueles dos consumidores.

O fato de ser cidadão lhe dá o direito/dever de exigir bons serviços, e não recebê-los como uma dádiva, um presente, um favor pelos quais deve ser muito agradecido. É dever de a administração pública proporcionar-lhe tais serviços de forma apropriada.

A cidadania eficiente assume que os cidadãos-clientes agem, monitoram órgãos públicos e fazem com que suas preferências sejam conhecidas. Sob este posto de vista, a

reforma do Estado requer o empowerment⁶ do público através de educação para a cidadania e constante troca de informações entre governo e cidadãos.

5. Considerações Finais

A definição de serviço público varia, flutuando ao sabor das mudanças políticas e ideológicas de um Estado, partindo do antigo "poder do príncipe" ao amplo conceito atual do "dever público" de servir e proteger os administrados. Pode-se dizer que a Administração Pública existe unicamente para prestar serviços aos indivíduos, e a avaliação do gestor é medida em relação à qualidade, em termos de eficiência e eficácia, dos serviços prestados.

Nesta óptica, tem o governo federal desenvolvido um esforço permanente de reforço das relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da administração.

Criar um modelo de Administração Pública voltada ao serviço do desenvolvimento harmonioso do país, das necessidades da sociedade em geral e dos cidadãos e agentes econômicos em particular tem sido uma das preocupações permanentes da modernização administrativa, que se vem consubstanciando pela aproximação da administração aos seus clientes externos.

Os serviços da Administração Pública em geral e, em especial, do Poder Judiciário estão a serviço do cidadão e devem orientar e pautar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, da proteção, da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa, tendo o cidadão não como usuário, mas como um cliente singular e especial.

É certo que essa tomada de decisão no sentido de priorizar o cidadão-cliente depende da capacidade de convencimento de todos os envolvidos (desde a cúpula diretiva até os servidores das comarcas), mas administração não se faz apenas através de persuasão. Esta é importante, mas precisa ser combinada com decisão firme e uma política institucional definida.

Na verdade, toda a retórica do foco no cliente no setor público é acusada de levar a resultados superficiais ou "maquiados", onde a ênfase é na melhoria do relacionamento com os consumidores, sem, contudo, envolvê-los em níveis mais estratégicos de decisão. Urge

conscientizar todos os gestores de que a questão não é dizer que o usuário é tratado como cidadão-cliente, mas sim criar um nível de inter-relação em que esse indivíduo sinte-se “um cliente” no pleno exercício de sua cidadania.

Referências

BENJAMIN, Herman A. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BITTENCOURT, Dênia Falcão de. **Gestão estratégica de pessoas nas organizações públicas**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2008.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da administração pública** (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). Apud MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

DEMING, Edwards W. **Qualidade: a revolução na produtividade**. Rio de Janeiro, Marques Saraiva, 1990.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. **Modelos de gestão e gestão pública**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2008

ISHIKAWA MOURA, José A.M. **Os frutos da qualidade**. 3. ed. São Paulo, Makron Books, 1999.

LIMA, Vivian Cristina. **A proteção do usuário de serviço público no contexto da reforma do Estado**. in Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 34, 2000.

SANTOS, Luciano Costa. **Gestão da qualidade no serviço público**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2008

ZUCCOLO, Antônio Carlos Franco. Cliente ou Cidadão? Para quem os serviços estão orientados? Disponível em <http://www.aqua.eng.br/opiniao8.htm>, acessado em 27.08.2008

¹ "Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis" CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). Apud MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. p. 166.

² Disponível em http://www.tj.sc.gov.br/institucional/assessorias/asplan/missao_visao.html, acessado em 26.09.2008

³ Disponível em http://www.tj.sc.gov.br/institucional/assessorias/asplan/planejamento_estrategico/home.html, acessado em 26.09.2008

⁴ Disponível em www.pqsp.planejamento.gov.br

⁵ "Art.27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário dos serviços públicos."

⁶ O *empowerment* é uma abordagem de projeto de trabalho que busca na delegação de poder de decisão, autonomia e participação o comprometimento dos empregados em contribuir para as decisões estratégicas, com o objetivo de melhorar o desempenho da organização. É uma alternativa para o paradigma tradicional de gestão. O novo paradigma está focado na desburocratização, na descentralização e na inovação.